Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Dirk Kohnert, Hans-Joachim A. Preuß und Peter Sauer

1 Schwachstellen der ZOPP

Die ZOPP hat die Entwicklungsplanung aus technokratischer oder ökonomistischer Perspektivenverengung gelöst. Durch die Verbindung von planungslogischen, pädagogischen und partizipativen Elementen entstehen Ergebnisse, die umfassender als bisher über die konstituierenden Bestandteile eines Projekts informieren - die sich aber andererseits nicht ohne weiteres in das Korsett einer Wirkungskontrolle durch Zählen, Messen und Wiegen pressen lassen. Gerade aus dieser Sicht ist die von einigen Stellen geäußerte Absicht nach Formalisierung und Uniformierung von Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle der Vorhaben abzulehnen, weil die ursprünglich angestrebte Horizonterweiterung dem zum Opfer fiele.

Trotz aller Differenzen im Detail konstatieren die meisten Autoren, daß sich durch die Entwicklung und Anwendung der ZOPP die Entwicklungsplanung verbessert hat. Gleichzeitig ist aber festzuhalten, daß ZOPP wesentliche Mängel aufweist, die nicht nur in der Anwendung, sondern auch in Schwachstellen des Verfahrens und den Rahmenbedingungen der Planung selbst begründet sind. Die Empfehlungen beschränken sich daher nicht nur auf Modifikationen und Ergänzungen der Methode, sondern schließen Forderungen an die politische Ebene mit ein.

Die Kritik an ZOPP macht sich vorwiegend an den folgenden Punkten fest:

- ZOPP ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht einsetzbar;
- ZOPP wird falsch angewandt;
- ZOPP hat methodische Schwächen.

1.1 Rahmenbedingungen und Annahmen der Entwicklungsplanung

Das angewandte Planungsverfahren kann nicht für Mängel der entwicklungspolitischen Kooperation verantwortlich gemacht werden, die außerhalb des Einflußbereichs der Planer liegen. Damit sind zwar auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen und die Grundannahmen für einen Projekterfolg gemeint, insbesondere aber die Verfahren der EZ allgemein, in die die Planung eingebettet ist.

ZOPP bietet mit der "Annahmen-Spalte" der PPÜ eine Hilfestellung, die es erlaubt, Rahmenbedingungen und ihre Auswirkungen auf die Realisierung einzelner Projektkomponenten oder des Projektziels zu erfassen. Doch wird diese Konstruktion häufig dazu benutzt, eigene Verantwortlichkeiten auf externe Einflüsse zu delegieren; und es werden allzu schnell Probleme, deren Lösung das Vorhaben selbst angehen müßte, in diese Spalte verbannt. Wichtiger jedoch sind die Konditionen der Planung selbst.

Oft sind unzulängliche Vorgaben die Ursache für mangelhafte Planungsergebnisse: Werden in Regierungsverhandlungen mit Rücksicht auf politische Sensibilitäten beider Partner schwammige Ziele formuliert, die von den Projektverantwortlichen vor Ort zu präzisieren sind, kann ZOPP nur dann einen Beitrag zur Verdeutlichung der Gegensätze leisten, wenn dies von den an der Planung Beteiligten auch so gewünscht wird. In der Praxis kommt es jedoch oft dazu, daß die konkurrierenden Ziele nicht benannt werden und auf der Planungsebene eine der politischen Formel ebenbürtige, nebulöse "Einigung" erzielt wird. Niemand weiß dann hinterher, ob sich dahinter eine wohl durchdachte Doppelstrategie oder ein fauler Kompromiß verbirgt. Andererseits werden durch die vorgeschriebenen Schritte des Auftragsverfahrens zwischen BMZ und Durchführungsinstitutionen die Ziele und wesentlichen Bestandteile des zukünftigen Vorhabens bereits so weit festgelegt, daß Planungsworkshops vor Ort nicht selten den Charakter von Alibiveranstaltungen annehmen. Schließlich muß auf die geringe Verbindlichkeit der Entwicklungsplanung in den Partnerländern hingewiesen werden: Dort wundert es niemand, wenn Pläne zum Zeitpunkt der Publikation bereits Makulatur sind. Doch muß das Fehlen spürbarer Reaktionen der deutschen Seite bei Nichteinhaltung der Planvorgaben ein entsprechendes Verhalten der Partner nicht geradezu herausfordern?

Diesen generellen Schwierigkeiten deutscher EZ sind andere Planungsverfahren in gleichem Maß unterworfen. ZOPP wird in diesem Zusammenhang vor allem deswegen kritisiert, weil es den Anspruch erhebt, von den Rahmenbedingungen nicht zu abstrahieren, sondern diese explizit einzubeziehen - wie wir dargestellt haben, wird dieser Anspruch nur unzureichend eingelöst.

1.2 Anwendungsprobleme

In vielen Planungsworkshops entsteht der Eindruck, als löse ZOPP den Anspruch einer umfassenden Planung ein - was der Methode aber mehr aufbürdet, als sie verantworten kann. Alternative und komplementäre Planungsinstrumente sind weiterhin erforderlich. Doch die Einbindung von ZOPP in das umfassende Projektmanagementsystem, der Aufwand, der im Vergleich zu anderen Methoden um die Workshops betrieben wird und das Ausmaß, in dem die ZOPP-Terminologie mittlerweile *Monitoring*, Evaluierung und Erfolgskontrolle durchsetzt, verstärken die zentrale Rolle der Methode in der EZ und machen den Einbezug anderer Planungselemente oder alternativer Methoden schwierig.

Zur Behebung der mit der Anwendung verbundenen Probleme wird häufig vorgeschlagen, die Moderatoren, entsandten Experten und Partnerfachkräfte besser auszubilden. Sicher könnten manche der geschilderten Fehler vermieden werden, wenn mehr an der Planung Beteiligte das Verfahren beherrschten oder kreativer anwenden würden. Die Forderung nach einer an die jeweiligen Umstände angepaßten Anwendung läßt sich allerdings nur verwirklichen, wenn die ZOPP wieder aus dem bürokratischen Prokrustesbett des Projektmanagementsystems herausgelöst wird.

1.3 Methodische Schwächen

ZOPP will bewußt die komplexe Realität der EZ so weit reduzieren, daß die Betroffenen und Experten die wesentlichen Probleme erfassen und Lösungsmöglichkeiten planen können. Diese Reduktion von Komplexität ist ein entscheidender Vorteil gegenüber borniertem, fachspezifischem Scheuklappendenken, blindem Aktionismus oder der fatalistischen Haltung, daß jede Planung ohnehin für den Papierkorb bestimmt ist. Die ZOPP-spezifische Reduktion von Komplexität hat allerdings auch den Nachteil, daß mehrdimensionale Beziehungen, die in den Ursache-Wirkung-Ketten, der Ableitung des Zentralproblems etc. nicht abgebildet werden können, nicht mehr planerisch erfaßt werden. Auch eine unterschiedliche Gewichtung der verschiedenen Ursachen eines Problems ist mittels der ZOPP-Methode bisher schwer möglich; erst diese Gewichtung würde aber der Alternativendiskussion die entscheidenden Hinweise für die Projektgestaltung geben.

Außerdem stößt das Verfahren an Übertragbarkeitsgrenzen in der interkulturellen Zusammenarbeit, weil in anderen Kulturen andere Wertesysteme gelten: verknüpftes statt unilaterales kausales Denken, Synthese statt zergliedernde Analyse, hierarchisch strukturierte Meinungsbildung statt gruppendynamische Harmonie, verdeckte statt offene Austragung von Konflikten etc.

Diese methodische Problematik der begrenzten Übertragbarkeit von ZOPP auf andere Kulturen ist auch eine der Wurzeln der mangelnden Einbeziehung der Zielgruppen in die ZOPP. Ein wesentliches Hindernis für deren Beteiligung am Planungsprozeß liegt sicherlich in den hierarchischen oder undemokratischen gesellschaftlichen Verhältnissen in vielen Entwicklungsländern. So sind die Umstände, unter denen Vertreter der Betroffenen - die ja keine Gruppen mit identischen Interessen sind - ausgewählt werden, oft nicht klar. Selbsternannte "Fürsprecher" aus den Reihen der nationalen und ausländischen Fachkräfte repräsentieren nur manchmal außer ihren eigenen auch Bedürfnisse der Zielgruppen. ZOPP bietet als ein korrektives Element die Beteiligtenanalyse an, die meist vorgeschaltet wird und in aller Regel aufgesetzt wirkt.

Der Team- und Workshop-Ansatz erlaubt im Prinzip die Hinzuziehung aller Beteiligtengruppen. Doch das Verfahren selbst grenzt aufgrund eines wesentlichen Bestandteils - der bereits genannten Verschriftlichung des Dialogs - die des Lesens und Schreibens Unkundigen aus. Selbst wenn eigens rekrutierte "Kommentatoren", "Schreiber" oder "Übersetzer" Kommunikation und die schriftliche Darstellung von Äußerungen von Analphabeten ermöglichen, sind Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Planungsprozesses für diese Gruppe nicht gewährleistet.

2 Empfehlungen

In bezug auf die *generellen Rahmenbedingungen* der Zusammenarbeit wäre eine Verbesserung der Planung dadurch zu erreichen, daß einerseits der politische Dialog die mit der Zusammenarbeit angestrebten Ziele ausreichend klar operationalisiert. Andererseits ist es erforderlich, daß der Anspruch einer Planung mit im Prinzip offenem Ergebnis in den Workshops vor Ort auch eingelöst werden kann. Nicht zuletzt wären rasche, politisch gestützte Antworten in Form von kurzfristigen Veränderungen des Projektdesigns die richtige Reaktion auf vereinbarte, aber nicht respektierte Pla-

nungsschritte; dies wäre darüber hinaus einer flexiblen und prozeßorientierten Planung förderlich.

Der ZOPP sollte durch geeignete Maßnahmen der *umfassende Charakter mit Alleinvertretungsanspruch* genommen werden. Dazu gehört die Beendigung des exzessiven Einsatzes externer Moderatoren und die stärkere Orientierung auf eine projektbegleitende permanente Planung. Diese wiederum ist darauf abzustimmen, ob bei den Trägern der Maßnahmen bereits Planungsmethoden zur Anwendung kommen, an die als unverzichtbar angesehene Elemente der ZOPP "angehängt" werden können.

Hinzu kommt die Notwendigkeit einer Verbesserung der *Information über alternative Planungsverfahren*, die an spezifische Problemsituationen angepaßt sind: Das können Netzplantechniken und Nutzen-Kosten-Analysen sein; aber auch Nutzwertanalysen (bei qualitativ zu lösenden Aufgaben), Zielbeziehungsuntersuchungen (bei konfligierenden Vorstellungen), Plan- und Rollenspiele (für die Simulation möglicher Interessenkonstellationen) sowie Produktpfadanalysen (für die Ermittlung quantitativ meßbarer Nutzen für bestimmte Zielgruppen) etc. sind bei Bedarf zusätzlich heranzuziehen. Es sollte auf jeden Fall der Eindruck vermieden werden, das Ergebnis einer ZOPP sei der Weisheit letzter Schluß.

Angesichts der von westlichen Planern (und einer großen Anzahl der Partnerfachkräfte) verinnerlichten Wertvorstellungen wäre der Versuch einer Änderung des Verfahrens für den expliziten Einsatz unter anderen sozio-kulturellen Rahmenbedingungen sicherlich ein aussichtsloses und wegen des notwendigen interkulturellen Dialogs auch nicht anzustrebendes Unterfangen. Gefragt ist aber das Eingeständnis, daß die für uns gültigen Maßstäbe nicht anderen Kulturen unterstellt werden können, und daß andere Kulturen über Rationalitäten verfügen, die eventuell uns unbekannte Potentiale aufweisen (vgl. die Beispiele Japan und Fernost). Ansatzpunkt dafür könnte die angestrebte gezieltere *Fortbildung der Experten auf dem Gebiet der sozio-kulturellen Dimensionen* sein.

Beteiligung von Betroffenen ist sicherlich eines der schwierigsten Kapitel der Planung. ZOPP beansprucht für sich, ein partizipatives Planungsverfahren zu sein und liefert auch nur dann "Lösungen", wenn alle Betroffenen Erfahrungen, Wissen, Potentiale und Bedürfnisse in den Planungsprozeß einbringen können. Diesem Anspruch kommt man zwar durch Maßnahmen wie Rollenspiele, Aktionsforschung, modifizierte Dorf-Workshops usw. näher; eingelöst wird er aber nur, wenn Mechanismen und Institutionen zur Artikulation der Zielgruppen existieren. Ist dagegen unter bestimmten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ihre Beteiligung erschwert oder unmöglich, sollte auf andere Verfahren zurückgegriffen werden, anstatt einen "Partizipationszirkus" zu veranstalten.

Beispielhaft wird zur Verbesserung der Beteiligtenanalyse der Einsatz von *Rollenspielen* vorgeschlagen. Der damit erreichbare Entfremdungseffekt könnte wesentliche Beiträge zur Aufhellung von Gruppeninteressen oder -potentialen leisten. Des weiteren ist die Einbeziehung von *Planspielen* denkbar, zum Beispiel bei der Simulation möglicher Optionen (Alternativenanalyse). Allerdings muß kritisch gesehen werden, daß bisher nur wenige andere Methoden in der Realität überprüft wurden.

Systemimmanente Vorschläge zur Verbesserung der ZOPP beziehen sich auf eine stärkere *Vernetzung* der Beteiligtenanalyse - insbesondere der Interessenanalyse - mit

den weiteren Planungsschritten, zum Beispiel die stärkere Nutzung der Beteiligtenanalyse als Kontrollinstrument der anderen Teilanalysen. Weiter wird vorgeschlagen, die *Zielbeziehungsanalyse* einzuführen und *mehrdimensionale Zielsysteme* zuzulassen. *Indikatoren* sollen auch *qualitativer* Natur sein dürfen, um eine unzulässige Reduktion der Planung auf leicht meßbare, aber möglicherweise irrelevante Ergebnisse zu verhindern. Die *Entscheidungsverfahren* (zum Beispiel die Alternativenanalyse) sollten besser dokumentiert werden, um die Entscheidungsprozesse transparenter zu machen.

Die umfassendste Forderung ist die nach stringenter Orientierung auf die Nachfrage aus den Partnerländern, das heißt, daß entsprechend dem Planungsbedarf die ZOPP-Methode, Bausteine aus dieser oder auch andere Planungsverfahren genutzt werden. Damit wird sicher der Akzent der Partnerorientierung wesentlich verstärkt. Allerdings hat die Verwirklichung dieser Forderung erhebliche Auswirkungen auf das Projektmanagement, die Wirkungskontrolle, die Ausbildung von Moderatoren und Fachkräften etc.

Die Planungsbasis sollte durch dem eigentlichen Planungsprozeß vorgeschaltete *sozioökonomische* Studien (zum Beispiel *rapid rural appraisal*), insbesondere auch durch die Beachtung bereits existierender soziologischer, ethnologischer oder ökonomischer Untersuchungen zu Projektregion und -geschichte verbessert werden. In engem Zusammenhang damit steht die Durchführung von *Dorf-ZOPP*, die schon ein Teil des formalen Planungsprozesses sind. Eine Reihe von Autoren plädiert dafür, den *ZOPP-Planungsworkshop* mit der Alternativenanalyse zu unterbrechen, um an dieser Stelle die einzelnen Optionen besser prüfen zu können.

3 Fazit

Die einzelnen Beiträge beleuchten schlaglichtartig einzelne Aspekte der ZOPP. Eine *systematische wissenschaftliche Beschäftigung* mit der Methode, ihrer Anwendung und ihren Ergebnissen steht noch aus. Dieses Buch ist ein erster Versuch in diese Richtung und macht vorsichtige Vorschläge zu einer Veränderung der ZOPP.

Um den Anspruch einer angepaßten Entwicklungsplanung einzulösen, reicht es nicht aus, ZOPP anwenden zu können. Es müssen daneben sowohl andere Planungsmethoden beherrscht werden als auch umfassende (Projekt-) Managementkenntnisse vorliegen. Und nicht zuletzt ist Verständnis für andersartige Denkstrukturen erforderlich, gerade in einer Zeit, in der die Dominanz westlicher Wirtschaftsmodelle und Gesellschaftsentwürfe allzu augenfällig ist. Entwicklungszusammenarbeit ist kein unilateraler Prozeß, und gerade in der Entwicklungsplanung können wir auf vernetztes und ganzheitliches Denken nicht verzichten.